

**Ludger Mees**

## **El debate sobre nación y Estado en España: viejos retos, nuevas posibilidades**

### **1. El impacto del momento histórico**

Cuando se escriben estas líneas, tan sólo han pasado cuatro meses desde que el grupo terrorista ETA proclamó una tregua “permanente” en sus actividades.<sup>1</sup> Las filtraciones de noticias sobre los hipotéticos preparativos encaminados a lograr esta declaración, así como determinadas manifestaciones más o menos concluyentes de los dirigentes políticos de la llamada Izquierda Abertzale en la misma dirección ya habían creado un ambiente cargado de expectativas y esperanzas durante los meses previos. Todo ello condujo a que, una vez conocidos los términos de la declaración, se desatara sobre todo entre amplios sectores de la sociedad vasca, que es la que ha vivido y padecido más directamente las consecuencias diarias del terror, un estado de optimismo que incluso a veces rayaba la euforia poco disimulada. Este estado de ánimo era comprensible porque esta vez sí parecía que la cosa iba en serio por varias razones: por una parte, desde ya hace mucho tiempo —probablemente desde la revuelta popular de Ermua tras el asesinato del joven edil del Partido Popular Miguel Ángel Blanco en julio de 1997—, ETA estaba políticamente vencida, máxime cuando después de que las matanzas del terrorismo islamista en Nueva York y Madrid hubiesen desacreditado definitivamente a toda opción política que defendía el empleo de la violencia con fines políticos. Por otra parte, se sabía que, si la tregua llegaba, ya no iba a ser como resultado de una alianza pan-nacionalista excluyente, sino como fruto de una *cocina* en la que el gobierno y representaciones políticas afines habían intervenido con máxima discreción. Esta vez, por lo tanto, no parecía tratarse

---

<sup>1</sup> Cfr. el texto del comunicado en *El País*, 23/03/2006.

como en 1998 de un mero repliegue táctico de la banda, sino de una decisión más madura y sólida basada en la convicción de la inutilidad de la lucha armada.<sup>2</sup>

Es cierto que desde entonces los ánimos se han serenado y que la euforia inicial ha quedado atemperada por la sensación de que la gestión de la tregua hacia la desaparición definitiva de ETA va a ser larga, complicada y probablemente no carente de retrocesos parciales. Por consiguiente, no existe peligro de que el tremendo impacto inicial de la tregua condicione excesivamente unas reflexiones sobre el nuevo debate entre nación y Estado en España, lo que es el tema de este artículo. Con todo, también es cierto que el tema de la violencia, sus efectos, su recepción y utilización sigue teniendo un impacto tan notorio en la política española en general y en el debate sobre nación y Estado en particular que resulta imposible comprender algunas de sus variables sin tenerlo en cuenta. ETA afortunadamente ya no mata ni extorsiona, pero sigue presente en los discursos de muchos políticos españoles incluso cuando el tema a tratar aparentemente no guarda relación alguna con el tema del terrorismo. Adelantando una primera conclusión podríamos afirmar, por lo tanto, que no se pueden analizar las grandes coordenadas políticas y sociales del reciente debate territorial en España sin prestar atención a la funcionalidad que el discurso antiterrorista ha adquirido en la política española desde la llegada del Partido Socialista al gobierno. Como veremos, éste sí es un fenómeno nuevo, pero no lo es, ni mucho menos, el debate sobre este tema que es un tema recurrente en la historia contemporánea de España.

## **2. Un pasado que no quiere pasar, o: el eterno retorno del debate territorial**

En realidad, la discusión sobre la configuración político-administrativa del Estado ha acompañado a la historia de España prácticamente desde

---

<sup>2</sup> Para el análisis del fracasado proceso de paz de 1998 y de otros intentos anteriores se puede consultar Mees, Ludger: "Between votes and bullets: conflicting ethnic identities in the Basque Country", en: *Ethnic and Racial Studies*, 24, 5, 2001, pp. 798-827; Mees, Ludger: *Nationalism, Violence and Democracy. The Basque Clash of Identities*. Houndmills/New York, 2003.

su constitución como Estado-nación liberal constitucional a comienzos del siglo XIX. A lo largo de los últimos dos siglos, este debate se ha solapado a menudo con los otros grandes temas polémicos en la historia de España como son las cuestiones religiosa, dinástica y social. Sus grandes hitos fueron la Guerra de la Independencia y las Cortes de Cádiz; las Carlistas del siglo XIX; la efímera y fracasada República Federal; el primer gran debate autonómico de la Monarquía restauracionista entre 1917 y 1919; el “Estado integral” definido por la Constitución republicana de 1931; la Guerra Civil justificada por sus iniciadores como un golpe preventivo contra el peligro *rojo* y *separatista*; y finalmente la Transición democrática y la constitución del Estado de las Autonomías a partir de la Constitución de 1978.

Si es correcta la tesis de que el debate territorial es un debate clásico y recurrente en la historia contemporánea de España, hay que preguntarse por las razones de esta longevidad, y la búsqueda de una respuesta conduce directamente a la constatación de la relativa debilidad del liberalismo y nacionalismo españoles decimonónicos, o, por recuperar las categorías de la sociología histórica anglosajona, a la revelación de las particularidades de los procesos del *state-* y del *nation-building* españoles. Aunque durante los últimos años los historiadores hayan afinado y matizado notablemente esta tesis, su núcleo sigue vigente: el proceso del *state-building* de España como Estado liberal moderno fue acompañado por un proceso de *nation-building* débil, ya que no contó con el liderazgo de una burguesía fuerte y nacional, quedando condicionado además sobremanera por el pacto que las élites del liberalismo conservador realizaron con las fuerzas del Antiguo Régimen. Debido a estas características, no se erradicaron las identidades nacionales y entidades político-administrativas alternativas en la periferia que seguían reclamando su derecho no sólo a preservar su identidad, sino a poder expresarla y gestionarla en términos políticos. Evidentemente, la explicación de los proyectos nacionalistas alternativos en la periferia no se agota en este argumento, al que habría que añadir en cada uno de los casos la mención de otras oportunidades políticas, económicas y culturales favorables (pérdida de las colonias; impacto del proceso de modernización socio-económica; configuración de identidades y movimientos pre-nacionalistas; pervivencia de rasgos culturales particulares; emergencia de élites locales; etc.). Sin embargo, si el debate sobre la configuración territorial del Estado reaparece periódicamente en Espa-

ña, es porque en ninguna de las ocasiones históricas antes mencionadas se ha logrado centrar el debate en torno al núcleo del problema, cuya expresión más visible son los movimientos nacionalistas periféricos, y que no es otro que el de la compleja realidad multinacional de España.<sup>3</sup>

### 3. Un gran logro provisional y condicionado

Tras la desaparición del dictador Franco, durante la Transición a la democracia, se realizó lo que sin duda fue el mayor logro en esta larga serie de esfuerzos por encontrar puntos de encuentro entre los contrincentes del debate territorial.<sup>4</sup> La Constitución, en su artículo 2, reconocía a las “nacionalidades y regiones” y garantizaba su derecho a la autonomía.<sup>5</sup> El artículo 3 fijaba la co-oficialidad de las “demás lenguas españolas” en sus respectivas Comunidades Autónomas. En el caso vasco, la Disposición Adicional Primera constitucionalizaba los derechos históricos.<sup>6</sup> Ésta fue la base jurídica para la posterior construcción

---

<sup>3</sup> Existe ya una bibliografía abundante sobre esta temática. Para una primera aproximación se pueden consultar los siguientes títulos: Riquer, Borja de: “Nacionalidades y regiones. Problemas y líneas de investigación en torno a la débil nacionalización española del siglo XIX”, en: Morales Moya, Antonio/Esteban de Vega, Mariano (eds.): *La historia contemporánea en España*. Salamanca, 1996, pp. 73-89; Núñez Seixas, Xosé Manoel: *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*. Barcelona, 1999; Guereña, Jean-Louis/Morales Muñoz, Manuel (eds.): *Los nacionalismos en la España contemporánea*. Málaga, 2006; Granja, José Luis de la/Beramendi, Justo/Anguera, Pere: *La España de los nacionalismos y las Autonomías*. Madrid, 2001; Álvarez Junco, José: *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid, 2003; Fusí, Juan Pablo: *España. La evolución de la identidad nacional*. Madrid, 2000; Mees, Ludger: “Der spanische ‘Sonderweg’. Staat und Nation(en) im Spanien des 19. und 20. Jahrhunderts”, en: *Archiv für Sozialgeschichte*, 40, 2000, pp. 29-66.

<sup>4</sup> Aja, Eliseo: *El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, 1999.

<sup>5</sup> Citas según la edición Constitución Española. 25 aniversario 1978-2003, Comisión Nacional Organizadora de los actos conmemorativos del 25 aniversario de la Constitución Española. Madrid, 2003.

<sup>6</sup> “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

del Estado de las Autonomías que permitió un desarrollo regionalizado del autogobierno nada desdeñable sobrepasándose con creces el nivel de autogobierno garantizado por los Estatutos de Autonomía elaborados en el marco del Estado “integral” de la II República.

Sin embargo, el precario equilibrio entre rupturistas, reformadores moderados y sectores conservadores afines al régimen franquista delimitó el margen de maniobra en el que se movía la política durante los años de la Transición y primera consolidación democrática, de manera que en cuestiones tan sensibles como la territorial había que andar con pies de plomo para no arriesgar el tránsito consensuado y pacífico de la dictadura a la democracia. Otro factor que crispaba y radicalizaba el ambiente político fue el terrorismo que durante los años de la Transición alcanzó la cota más alta de actividad sangrienta —medida en víctimas mortales por año— de toda su historia. Por todo ello no ha de extrañar que el reconocimiento de las “nacionalidades”, de sus lenguas y su derecho a la autonomía fuera compensado con claros guiños a los sectores más conservadores y centralistas. Así, el ya mencionado artículo 2 sólo reconoce —y además con mayúscula— una nación que es la española y afirma —como escribe Ferrán Requejo— de manera “desafortunada por coactiva”<sup>7</sup> la indisoluble unidad de la misma:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Además, lejos de enterrar definitivamente el fantasma de 1936, el artículo 8 de la Constitución atribuye a las Fuerzas Armadas la “misión” de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. Como se ve, al final también el Estado de las Autonomías nació cojo, porque nuevamente eludía reconocer la realidad multinacional de España. El veredicto de Requejo es muy concluyente al respecto:

---

<sup>7</sup> Requejo, Ferrán: “A vueltas con los conceptos para mejorar la calidad democrática”, en: Álvarez Junco, José/Beramendi, Justo/Requejo, Ferrán: *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid, 2005, pp. 103-117, cita p. 114.

Las potencialidades de un reconocimiento plurinacional se detienen en el mismo umbral de la Constitución. Como es sabido, la distinción entre nacionalidades y regiones queda posteriormente subsumida en la genérica noción de “Comunidades Autónomas” en el resto del texto constitucional, con lo que volvemos a un planteamiento del tipo “España y sus regiones” que es precisamente el que niega la plurinacionalidad, y que ha presidido la irresolución de la cuestión territorial en España durante la época contemporánea.<sup>8</sup>

Esta misma filosofía del *sano regionalismo* dentro de la nación española inspiraba pocos años más tarde también a la célebre Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), aprobada en 1982 tras haber sido pactada entre la UCD y el PSOE. Esta ley, de cuyos 38 artículos un total de 14 fueron posteriormente invalidados por el Tribunal Constitucional, reveló una lectura muy particular de la Constitución ya que para los principales promotores de la Ley Orgánica la existencia de 17 Autonomías en el Estado tenía la virtuosidad de poder ser utilizada como dique de contención frente a las aspiraciones de las naciones históricas no españolas, cosa que tiene poco que ver con el discurso oficial del Estado de las Autonomías como garante del pluralismo cultural y político de los diferentes pueblos en España.

#### 4. El debate reciente: ¿*déjà vu* o novedad?

25 años más tarde, volvemos a asistir a una nueva edición del debate territorial en España. En los orígenes de esta nueva edición se encuentra la “Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” presentada por el *lehendakari* Ibarretxe en el Parlamento vasco en septiembre de 2003 que fue aprobada por mayoría absoluta gracias a los votos del tripartito (PNV, EA, Ezker Batua) y tres votos de parlamentarios de la izquierda abertzale en este mismo foro en diciembre de 2004.<sup>9</sup> Dos meses más tarde, Ibarretxe defendió la propuesta en

---

<sup>8</sup> Requejo (*op. cit.*), p. 115.

<sup>9</sup> Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi aprobada por la mayoría absoluta del Parlamento vasco en el Pleno celebrado el 30 de diciembre de 2004. Vitoria-Gasteiz, 2005.

las Cortes de Madrid, donde, sin embargo, no fue admitida a trámite quedando, por tanto, en agua de borrajas.

A esta frustrada iniciativa vasca le siguieron, con mayor o menor fortuna, otros proyectos de reforma estatutaria en Valencia, Cataluña y Andalucía, por sólo mencionar los casos más notables por avanzados en su tramitación. Como es sabido, hasta la fecha (agosto de 2006) la única culminación de un proyecto de reforma estatutaria se ha producido en Cataluña. La un tanto rocambolesca historia de su tramitación refleja bien a las claras los grandes problemas estructurales y coyunturales que han dificultado sobremanera la búsqueda de una reforma consensuada del Estatuto catalán, anticipando además algunos de los conflictos que se presentarán en los demás procesos de reforma estatutaria, y sobre todo en los casos de las nacionalidades históricas. Y es que lo que está en juego no sólo es un nuevo reparto de parcelas de (co-)soberanía, sino también la balanza de poder entre el gobierno socialista y el principal partido de la oposición o las cotas de influencia de las diferentes opciones del nacionalismo periférico. Si durante los años de la Transición los poderes fácticos más centralistas y reticentes a acuerdos con los nacionalismos periféricos pudieron restringir notablemente el margen de maniobra de la política, esta vez este papel es asumido por la cúpula del Partido Popular, cuyo rechazo frontal a las iniciativas reformadoras impulsadas y/o secundadas por el gobierno de Rodríguez Zapatero busca desacreditar a los socialistas y a su líder a través de un discurso que combina muchos de los tópicos empleados históricamente por la derecha contra el nacionalismo catalán. Así, Zapatero es acusado de romper la igualdad de todos los españoles mediante un trato a favor de los catalanes y de enterrar de esta forma definitivamente la indisoluble unidad de la nación española garantizada por la Constitución. Por otra parte, a este duro marcaje por parte del Partido Popular se juntan como problemas adicionales la fuerte presencia de sectores más centralistas y *españolistas* dentro del propio PSOE o también la presión ejercida por parte de un sector del nacionalismo catalán como es la Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) de cuyos votos dependía tanto el gobierno de la Generalitat —es decir, el tripartito formado por el PSC, Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) y la propia Esquerra— como el gobierno de Madrid.

Todo había empezado en el verano de 2005 con las negociaciones entre los partidos catalanes encaminadas a redactar un proyecto de

reforma estatutaria.<sup>10</sup> El PP se autoexcluyó de estas negociaciones al considerar algunos de los puntos recogidos en los primeros borradores inconstitucionales y contrarios a los intereses de España y de los catalanes. Convergència i Unió (CIU), el partido de mayor representatividad en el Parlamento catalán, se sumó *in extremis* al acuerdo que así logró casi el 90% de los votos cuando fue aprobado en septiembre del mismo año. El texto aprobado definía a Cataluña claramente como una nación, equiparaba el estatus de ambas lenguas oficiales (derecho a usar y obligación a conocer), amparaba una metodología bilateral para resolver conflictos surgidos entre la Comunidad Autónoma y el Estado y abogaba por un nuevo sistema de financiación autonómica más cercano al sistema vasco y navarro con el fin de ir superando el histórico déficit fiscal de Cataluña, que contribuye anualmente a las arcas del Estado con cantidades muy superiores a las que más tarde revierten como inversiones en el territorio catalán.

Este proyecto provocó el rechazo –ya previsible– no sólo del PP, sino también de algunos barones socialistas como el presidente extremeño Rodríguez Ibarra o el ministro de Defensa José Bono. Ante estas críticas, Zapatero y su gobierno tuvieron que plegar velas y anunciar que, aunque la propuesta seguía gozando del apoyo gubernamental, el grupo socialista introduciría algunas enmiendas durante el trámite parlamentario para garantizar que la reforma estatutaria fuese “razonable”, un anuncio que generó las primeras críticas abiertas de ERC por las que Zapatero fue acusado de romper su palabra de respetar la propuesta que saliera con mayoría del Parlamento catalán. A comienzos de noviembre de 2005, y contrariamente a lo que sucedió con el texto aprobado en su día por la cámara vasca y presentado por el *lehendakari* Ibarretxe, el texto fue admitido a trámite por el Congreso de los Diputados por 197 a favor y 146 –todos los del PP– en contra.

A partir de este momento, el PSOE buscó consensuar sus enmiendas con los partidos catalanes, cosa que no se consiguió. El creciente distanciamiento de ERC iba convirtiendo en precarias las mayorías del tripartito gobernante en la Generalitat y la mayoría parlamentaria del

---

<sup>10</sup> Lo que sigue, se basa en la información recogida por diferentes medios de comunicación (*El País*, *El Mundo*, *La Vanguardia*) durante los meses que duró la tramitación de la reforma estatutaria.



gobierno socialista. Al final, en una genial jugada maquiavélica, en enero de 2006 el presidente del Gobierno decidió pactar con Artur Mas, el líder de CiU, sustituyendo al incómodo Carod-Rovira y su partido ERC en su condición de aliado y fraguador de mayorías parlamentarias por el partido nacionalista mayoritario de Cataluña. A partir de este momento, el nuevo eje socialista-convergente se convirtió en el principal impulsor del proyecto de reforma estatutaria dejando el pleito sobre el futuro del tripartito gobernante en la Generalitat visto para sentencia. En febrero el texto pasó a ser debatido en la ponencia formada por diputados del Congreso y parlamentarios catalanes, donde el tándem PSOE-CiU, apoyado también por ICV, introdujo importantes *retoques* en el ámbito de la financiación, sacando además la definición de Cataluña como nación del articulado para colocarla con una fórmula más indirecta en el preámbulo, lo que rebaja su importancia en términos jurídicos.

Pese a algunos flecos (selecciones deportivas catalanas; circunscripción catalana a las elecciones europeas; gestión de puertos y aeropuertos, sobre todo del aeropuerto El Prat) que al final quedaron fuera del texto, la ponencia aprobó las propuestas presentadas por la nueva mayoría que quedan incorporadas en el nuevo texto que después pasará el resto de los trámites previstos en la Comisión Constitucional (marzo), Congreso de los Diputados (30 de marzo), y, finalmente, en el Senado (10 de mayo). En el referéndum del 18 de junio de 2006, el PP y también –aunque por razones diferentes– ERC hicieron campaña por el “no”, frente al resto de los partidos catalanes que apoyaron el “sí”. Esta última opción salió reforzada al recibir el apoyo del 73,9% de los votantes, aunque la alta abstención –sólo el 49,4% de los catalanes con derecho a voto acudieron a las urnas– restó brillo al éxito de los defensores del “sí”.

Tras la ruptura con ERC, la expulsión de sus consejeros de la Generalitat y la consiguiente pérdida de la mayoría parlamentaria, el *president* socialista Pasqual Maragall se vio obligado a convocar elecciones anticipadas para el 1 de noviembre de 2006. Mientras, tras haber perdido claramente la batalla política, el Partido Popular intenta recuperar lo perdido en el ámbito jurídico. A finales de julio hizo realidad lo que sus líderes ya habían avanzado en varias ocasiones. Sus diputados Federico Trillo y Soraya Sáez de Santamaría, ambos ponentes del PP en la tramitación del Estatuto catalán en el Congreso, presentaron un recurso contra dicho texto ante el Tribunal Constitucional al considerar que quie-

bra los principios de libertad e igualdad de todos los españoles que establece la Carta Magna. El Defensor del Pueblo, el socialista Enrique Múgica, muy en la línea del PP, ha anunciado que también interpondrá un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal.

La negociación y posterior aprobación del nuevo Estatuto catalán evidencia, pues, que el proceso de reforma del Estado de las Autonomías iniciado por el gobierno socialista será largo y complejo. Cualquier paso hacia un mayor reconocimiento de la realidad plurinacional, por muy tímido y constitucionalmente acotado que sea, tendrá que superar fuertes resistencias por parte de la derecha y de los sectores más jacobinistas de la izquierda. Aunque la historia no suele repetirse, se puede observar que Zapatero debe enfrentarse en un nuevo contexto a unos problemas ya clásicos en la historia contemporánea de España. Pero no es sólo el problema estructural de la plurinacionalidad de España y su no reconocimiento el que explica el retorno del debate territorial en la España del comienzo del siglo XXI. Para entender este fenómeno, habría que mencionar de forma casi telegráfica al menos otros cuatro factores más.

En primer lugar cabe señalar el descontento con el insuficiente desarrollo del sistema autonómico. Después de veinte años de vigencia, todavía hay muchas competencias recogidas en los Estatutos cuya transferencia a las Comunidades Autónomas no se ha realizado. Esta mutilación del sistema autonómico ha sido agravada por leyes orgánicas y una jurisprudencia restrictiva que han mermado el alcance real del autogobierno autonómico. Además, la creciente integración de Europa y la aceleración del proceso de globalización han constituido nuevas realidades que reclaman una adecuación de la política autonómica. En tercer lugar podemos afirmar que el desarrollo del autogobierno (limitado) en las naciones históricas como Cataluña, Euskadi y Galicia ha contribuido a afianzar las identidades nacionales particulares en la periferia, a la vez que el Estado ha ido cediendo una buena parte de sus clásicos atributos soberanos a las instancias europeas. Y finalmente cabe señalar en cuarto lugar que este proceso dialéctico entre la consolidación de las identidades nacionales alternativas –identidades siempre complejas, múltiples y raramente excluyentes–, por una parte, y la erosión de la soberanía nacional española, por otra, se solapa claramente con una lucha por la conquista o, en su caso, la defensa de parcelas de poder entre las élites. Se puede apreciar, por

tanto, que en el actual debate territorial existe mucho *déjà vu*, aunque no faltan ingredientes novedosos.

## **5. La novedad: política y terrorismo en el discurso del Partido Popular**

Entre los fenómenos novedosos de la reciente edición del debate sobre nación y Estado en España destaca el discurso del Partido Popular. Y es que este partido mayoritario en la oposición al gobierno del PSOE ha convertido la defensa de la unidad de España en la única pieza clave, en la verdadera espina dorsal de toda su actividad política. Ya se ha señalado que en la historia contemporánea de España la derecha constitucional siempre se había distinguido por su feroz oposición a cualquier intento de descentralización, pero esta postura nunca había alcanzado el grado de exclusividad exhibido por el último gobierno de Aznar o sus herederos en la oposición tras las elecciones de marzo de 2004. Esto ha sido posible porque el otro gran caballo de batalla clásico de la derecha, la defensa de la religión y de la Iglesia católicas, ha ido perdiendo buena parte de su capacidad movilizadora que durante largos períodos de la historia contemporánea de España había tenido.<sup>11</sup> En el discurso del PP actual se ha sustituido al elemento religioso por el ingrediente terrorista. En el fondo, el argumento esgrimido ahora por Rajoy, Acebes y Zaplana es muy simple: cualquier modificación de la política autonómica no controlada por su partido conduce inevitablemente a la desintegración de la nación española. Por ello, al fomentar este fatal desenlace, Zapatero se convierte de facto en el monaguillo de ETA. Fue el propio líder de la oposición y presidente del Partido Popular quien dio el pistoletazo de salida para esta confrontación sin límites con el gobierno. Así, en el debate parlamentario sobre el Estado de la Nación en mayo de 2005, y respondiendo a la propuesta de Zapatero de iniciar un diálogo con ETA si la banda decidía abandonar las armas, Rajoy acusó a Zapatero de rearmar a ETA y traicionar a las víctimas:

---

<sup>11</sup> Una cierta excepción podrían ser las grandes movilizaciones en contra de los matrimonios homosexuales secundadas por la jerarquía eclesiástica y el PP.

Si su mandato terminara aquí, usted pasaría a la historia como el hombre que en un año puso al país patas arriba, detuvo los avances, creó más problemas que soluciones, hizo trizas el consenso de 1978, sembró las calles de sectarismo y revigorizó una ETA moribunda [...]. Es usted el que se ha propuesto cambiar de dirección, traicionar a los muertos y permitir que ETA recupere las posiciones que ocupaba antes de su arrinconamiento.<sup>12</sup>

De hecho, para el PP el fantasma de ETA está detrás de todo, también detrás del nuevo Estatuto de Cataluña: “La reforma del Estatuto de Cataluña está hecha para ETA”, proclamó el eurodiputado y ex ministro del Interior Jaime Mayor Oreja en una revista concedida al diario *Hoy* (12/03/2006), indicando que la ruptura de España desde Cataluña fue ideada en la entrevista que mantuvo Carod-Rovira, líder de ERC, con dirigentes de la organización terrorista en Perpignan. Ángel Acebes, el secretario general del Partido Popular, fue más allá al comentar el propósito del Partido Socialista de Euskadi de reunirse con representantes de la ilegalizada Batasuna con el fin de manifestarles que la legalización del citado partido era una condición imprescindible para poder participar en la proyectada mesa de partidos vascos en la que se debe debatir la reforma del Estatuto de Gernika: “El proyecto de Zapatero es el proyecto de ETA”. Según Acebes, al no desautorizar la reunión entre socialistas vascos y representantes de Batasuna, Zapatero había dado a la banda “lo que pretendía”: la legalización de Batasuna y la constitución de una mesa de partidos.<sup>13</sup> Para María San Gil, presidenta del PP en el País Vasco, no había duda: “ETA necesita que Zapatero siga en La Moncloa”.<sup>14</sup>

Sería relativamente fácil llenar varias páginas con declaraciones de este tipo que al final siempre conducen a la misma conclusión: es ETA la que maneja la política en España y Zapatero y su gobierno han caído en esta trampa. Esta obsesión alcanzó su máxima expresión de esplendor patético en el tratamiento de los atentados islamistas del 11-M, cuando incluso después de la larga instrucción del juez Del Olmo (2 años y 1 mes) y pese a la ausencia de cualquier indicio que podría haber avalado la tesis de una posible autoría de ETA, los responsables del PP

---

<sup>12</sup> *El País*, 12/05/2005.

<sup>13</sup> *Cfr.* las declaraciones en *El Mundo*, 5/06/2006.

<sup>14</sup> *El País*, 23/03/2006.

—apoyados por sus medios de comunicación afines— seguían cuestionando la tesis del juez insistiendo en su conocida teoría de que detrás de los atentados se encontraba el grupo terrorista vasco.<sup>15</sup> Resultaría simplista descalificar este discurso político-militar de la actual dirección del Partido Popular como estrambótico o ridículo. En este sentido cabe señalar en primer lugar que desde el punto de vista humano puede ser muy comprensible que los representantes de un partido político que durante muchos años ha sido el más castigado por la violencia terrorista sientan el terrorismo como su principal preocupación y que les cueste cambiar de perspectiva cuando la realidad circundante ha cambiado. En segundo lugar, y desde un punto de vista claramente político, no debe olvidarse que este discurso político-militar atesora un enorme potencial movilizador, al que han contribuido y contribuyen muchos años de sangrienta actividad terrorista, determinados sectores de las organizaciones de víctimas, un poderoso aparato mediático y una jerarquía eclesiástica que parece deseosa de volver a los felices tiempos del nacionalcatolicismo. La masiva concurrencia a las manifestaciones que la Asociación de Víctimas del Terrorismo con el apoyo activo del PP ha venido organizando para protestar contra lo que sus dirigentes consideran “concesiones” y un “precio político” a ETA dan fe de que el discurso radical del partido conservador es capaz de sacar a miles de españoles a la calle.

Ahora bien, si con el tiempo se confirmara la desaparición de la violencia terrorista, el PP tendrá un gran problema: deberá redefinir su discurso si, a medio plazo, no quiere renunciar a constituir una alternativa política al PSOE. Su apuesta actual es muy arriesgada porque aspira a recuperar la mayoría absoluta que, de hecho, constituye el único camino para regresar a la Moncloa, puesto que en estos momentos no cuenta con ningún aliado posible. En el fondo, Aznar y sus sucesores no han aceptado todavía la legitimidad de la victoria socialista contra pronóstico en las últimas elecciones generales y por ello actúan como un partido que está en la oposición como consecuencia de una conspiración cuando en realidad debería estar gobernando. En sus planes para reconquis-

---

<sup>15</sup> Cfr: las manifestaciones de diferentes representantes del PP recogidas en el artículo “El PP cuestiona la instrucción porque no vincula a ETA con el 11-M”, en: *El País*, 13/04/2006. El auto del juez se puede leer en: <<http://www.elpais.es/archivo>>.

tar el poder, el partido ha abandonado todas las aspiraciones de crecer en Cataluña y está a la baja también en Euskadi y Galicia. Es muy dudoso que este trueque de votos en la periferia por —se supone— más votos en el resto de España pueda dar el resultado esperado si ETA desaparece. En los sectores del centro, que es donde se suelen ganar las elecciones, será muy difícil conquistar mayorías con una política de confrontación radical, máxime cuando existe un consenso amplio al considerar que el complicado proceso de paz que debe conducir a la desaparición definitiva de ETA requiere una cierta complicidad y solidaridad entre todos los partidos democráticos. De momento, ni las encuestas de opinión, ni los sondeos electorales parecen inquietar demasiado a los dirigentes del partido conservador. A comienzos de agosto de 2006, según una encuesta del Instituto Opina, el PSOE sacaba 6 puntos de ventaja al PP en la intención de voto de los españoles, entre los que tan sólo un 20,6% creía que el líder popular Rajoy será el futuro presidente del Gobierno, frente al 54,4% que optaba por Rodríguez Zapatero.<sup>16</sup> Parece, pues, que la apuesta de perder votos en la periferia y ganar muchos más en el resto del Estado no está dando el resultado deseado.

## 6. El complicado papel del PSOE

El Partido Socialista, de momento, ha conseguido salir airoso de la confrontación con el PP. De todas formas, las diferencias en la intención de voto todavía son demasiado pequeñas como para relajarse. De hecho, debido al fuerte marcaje al que le somete el Partido Popular, el Partido Socialista en realidad no ha sido capaz de desarrollar una política autonomista demasiado novedosa. Además, como ya se ha indicado antes, en el partido existe una importante tradición jacobinista y algunos de sus pesos pesados hacen gala de un discurso nacionalista español que en ocasiones se acerca peligrosamente a los postulados de la extrema derecha dentro y fuera del PP. Estos políticos no creen realmente en planteamientos federalistas ni federalizantes y cuando compañeros del partido hacen suyas reivindicaciones identitarias y de autogobierno son tachados de “hablar más como nacionalistas que como socialistas”, tal

---

<sup>16</sup> Datos según *El País*, 1/08/2006.

y como lo expresó Alfonso Guerra en una clara alusión a Pasqual Maragall. La función de estos sectores socialistas no parece ser la de reflexionar sobre modelos de organización de un Estado multinacional como España, sino la de “cepillar” las propuestas nacionalistas y filonacionalistas que lleguen.<sup>17</sup>

Sin embargo, bajo la batuta del presidente Zapatero, el partido se presenta razonablemente unido en torno a una política que entronca con su tradición más autonomista, una tradición que durante la II República había dado sus frutos en Cataluña, Euskadi y Galicia. El hecho de no haber desistido del empeño en la arriesgada reforma autonómica, por muy “cepillado” que salga su resultado, es una buena muestra de esta apuesta política. Además, gracias a la antes comentada jugada maquiavélica de sustituir al incómodo Carod-Rovira de ERC por Artur Mas y CiU como aliado principal, Zapatero ha salido fortalecido también en términos de consolidación de poder. El gobierno del PSOE y su presidente tienen, por tanto, margen para avanzar en el proceso autonómico incluso sin el PP. Ahora bien, esta situación ventajosa no se la debe tanto a sus propios aciertos, como a los errores del principal partido de la oposición y, sobre todo, a la tregua permanente de ETA. Fue ésta la que trastocó drásticamente el panorama político español, consolidando el proyecto del PSOE, creando grandes problemas al PP que a medio plazo puede verse envuelto en una profunda crisis interna, y facilitando el panorama para un debate autonómico menos polarizado y más racional, en el cual el argumento de la violencia etarra ya no servirá como freno de mano a proyectos políticos legítimos.

## 7. ¿Soluciones?

Como en la política no suelen existir soluciones perfectas a los problemas, sino más bien arreglos parciales derivados de complejas negocia-

---

<sup>17</sup> “Al Plan Ibarretxe lo cepillamos antes de entrar en la Comisión y al otro [propuesta del Estatuto catalán, L. M.] lo cepillamos como carpinteros dentro de la Comisión”. Así se jactaba Alfonso Guerra, presidente de la Comisión Constitucional, de su labor ante los delegados del Congreso Extraordinario de las Juventudes Socialistas de España. En este mismo discurso aparece también la referencia a los socialistas nacionalistas. Cita según *El Diario Vasco*, 9/04/2006.

ciones, en las que todos y cada uno de los contrincantes han tenido que dejar pelos en la gatera, no resulta realista plantearse una solución óptima para el contencioso territorial en España, máxime cuando aquí no se trata únicamente de un problema de estructura de poder, sino también de un problema identitario, cuya gestión es mucho más compleja aun. Sin embargo, y consciente, además, de que los políticos no nos suelen hacer mucho caso a los académicos, basándome en las reflexiones previas, sí me atrevo a formular una serie de condiciones que favorecerían a mi juicio una convivencia más armónica de los diferentes pueblos de España.

a) En ambos lados de la trinchera –me refiero a las guardianes de la unidad de la nación española y a los defensores del carácter multinacional del Estado– debe trabajarse para la superación de conceptos caducados como el de las identidades exclusivas o el de las soberanías absolutas. Esto llevaría, sin duda, al reconocimiento sin tapujos de la naturaleza plurinacional del Estado, pero también conduciría a una mayor implicación y corresponsabilidad para con el Estado por parte de las naciones históricas y sus gestores, que ya no deberían tener problemas a la hora de reconocer a la nación española como referencia identitaria de una buena parte también de su propia ciudadanía. Quizás la fórmula de España como “nación de naciones” podría servir, si en su interpretación no se opone la Nación propia –con mayúscula– a las otras con minúscula.<sup>18</sup>

b) Este reconocimiento mutuo debería tener su reflejo en el ámbito político con un nuevo pacto para instaurar un sistema de federalismo asincrónico.<sup>19</sup> La condición para ello es el replanteamiento del concep-

---

<sup>18</sup> Tusell, Javier: *España, una angustia nacional*. Madrid, 1999; García Roviera, Anna María (ed.): *España, ¿Nación de naciones?* Madrid, 2002.

<sup>19</sup> Coincido aquí con el punto de vista de Klaus-Jürgen Nagel, quien recuerda que la idea de un “federalismo asincrónico” ha sido propuesta sobre todo desde Cataluña: “Especially in Catalonia, asymmetrical arrangements have been proposed to escape the dilemma of the two nationalist logics of a homogenising Spanish central (or an eventual federal) state on the one hand and of secessionist anti-solidarity on the other. Using liberal pluralist normative arguments and concepts (recognition and accomodation), an asymmetrical status for the minor nation is sought for. But these solutions imply drawing consequences from the fact that Spain is a multinational state. Plurinationality, then, would have to be a configurative principle for the setting up of the central or federal institutions of Spain, including their defining sym-



to de soberanía para pensar y experimentar modelos de soberanía compartida. Si bien es cierto que este reparto de esferas de soberanía suele ser defendido por una buena parte de los nacionalismos periféricos moderados, no hay que olvidar que su aplicación también tendría importantes consecuencias para el discurso de éstos: si se comparte soberanía, tampoco puede existir el famoso “derecho a decidir” sin límites, porque habría que pactar todas las decisiones que afectan al resto del Estado con sus representantes, y viceversa.

c) Como la jurisprudencia no es una ciencia exacta, los augurios de inconstitucionalidad de semejantes planteamientos para mí sólo tienen un valor relativo. Más importante es la voluntad política que facilita o obstaculiza determinadas interpretaciones de la ley. Acuerdos en este terreno dependen, con o sin cambio de la Constitución, de mayorías políticas.

d) Como estas mayorías políticas suficientes no existen en este momento, me temo que a corto y medio plazo tendremos que seguir entendiendo a la política con palabras de Bismarck como el arte de lo posible. Y este arte de lo posible en las circunstancias actuales pasa por las reformas graduales de los Estatutos. Ahora bien, la muy probable desaparición de la violencia terrorista permite que de aquí en adelante este arte de lo posible pueda proyectarse sobre ámbitos habitualmente poco visitados, de manera que –con un poco de suerte– el arte de lo posible en la política autonómica contribuya a hacer más posible lo que hasta la fecha ha sido absolutamente imposible.

## Bibliografía

### *Prensa*

*El Diario Vasco; El Mundo; El País; Hoy; La Vanguardia.*

---

bols and their practice”. Nagel, Klaus-Jürgen: “25 years of Catalan autonomy”, en: *Scottish Affairs*, 54, 2006, pp. 22-38, cita p. 36. Sobre el federalismo asincrónico véanse también Caminal, Miquel: *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: 2002; Requejo, Ferrán: *Federalisme plurinacional i Estat de les Autonomies*. Barcelona, 2003.

### *Libros y otras publicaciones*

- AJA, Eliseo (1999): *El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid.
- ÁLVAREZ JUNCO, José (2003): *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid.
- CAMINAL, Miquel (2002): *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona.
- Constitución Española. 25 aniversario 1978-2003*, Comisión Nacional Organizadora de los actos conmemorativos del 25 aniversario de la Constitución Española. Madrid: 2003.
- Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*. Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi aprobada por la mayoría absoluta del Parlamento vasco en el Pleno celebrado el 30 de diciembre de 2004. Vitoria-Gasteiz: 2005.
- FUSI, Juan Pablo (2000): *España. La evolución de la identidad nacional*. Madrid.
- GARCÍA ROVIRA, Anna María (ed.) (2002): *España, ¿Nación de naciones?* Madrid.
- GUERENA, Jean-Louis/Morales Muñoz, Manuel (eds.) (2006): *Los nacionalismos en la España contemporánea*. Málaga.
- GRANJA, José Luis de la/BERAMENDI, Justo/ANGUERA, Pere (2001): *La España de los nacionalismos y las Autonomías*. Madrid.
- MEES, Ludger (2000): "Der spanische "Sonderweg". Staat und Nation(en) im Spanien des 19. und 20. Jahrhunderts", en: *Archiv für Sozialgeschichte*, 40, pp. 29-66.
- (2001): "Between votes and bullets: conflicting ethnic identities in the Basque Country", en: *Ethnic and Racial Studies*, 24, 5, pp. 798-827.
- (2003): *Nationalism, Violence and Democracy. The Basque Clash of Identities*. Houndmills/New York.
- NAGEL, Klaus-Jürgen (2006): "25 years of Catalan autonomy", en: *Scottish Affairs*, 54, pp. 22-38.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel (1999): *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*. Barcelona.
- REQUEJO, Ferrán (2005): "A vueltas con los conceptos para mejorar la calidad democrática", en: Álvarez Junco, José/Beramendi, Justo/Requejo, Ferrán: *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid, pp. 103-117.
- (2003): *Federalisme plurinacional i Estat de les Autonomies*. Barcelona.
- RIQUER, Borja de (1996): "Nacionalidades y regiones. Problemas y líneas de investigación en torno a la débil nacionalización española del siglo XIX",

en: Morales Moya, Antonio/Esteban de Vega, Mariano (eds.): *La historia contemporánea en España*. Salamanca, pp. 73-89.

TUSELL, Javier (1999): *España, una angustia nacional*. Madrid.